

# 협력적 거버넌스에서 집단학습과 성과: 교류인지체계 개념을 중심으로\*

최태현\*\*

이 논문의 목적은 합의에 의한 호혜적 대안의 창출을 통한 공공문제 해결이라는 협력적 거버넌스의 성과를 설명할 수 있는 미시적 이론 개발을 위해 협력 과정 중 집단학습을 중심으로 한 이론들을 제시하는 데 있다. 이를 위해 우선 학습의 관점에서 협력적 거버넌스의 의미를 검토하고, 협력적 거버넌스의 학습이론이 다루어야 할 맥락적 요소로 다양한 지식의 경계들 및 전문화와 통합을 동시에 고려할 필요성을 지적하였다. 이를 바탕으로 집단학습과 협력 성과 간의 관계에 대한 미시이론적 기초로서 교류기억체계이론을 협력적 거버넌스의 맥락에서 논의하고, 교류기억체계를 교류가치체계 및 교류경험체계로 확장하여 이를 통합한 교류인지체계이론을 제시하였다. 마지막으로 제시된 이론을 기반으로 한 향후 경험적 연구의 방향 및 이러한 접근의 한계를 제시하였다.

주제어: 협력적 거버넌스, 교류기억체계, 사회학습, 교류인지체계

## I. 서론

전통적인 관료제 및 시장적 신공공관리 기제와 구분되어, 참여와 연결, 그리고 숙의적 의사결정을 강조하는 협력적 거버넌스에 대한 관심은 국내외 학계를 막론하고 증가되어왔다(구교준·김성배·기정훈, 2013; 김명주·안경섭, 2018; 오철호·고속희, 2012; 이명석, 2002; 정용찬·하윤상, 2019; Ansell and Gash, 2008; Choi and Robertson, 2014; Donahue and Zeckhauser, 2011; Emerson and Nabatchi, 2015; Huxham and Vangen, 2005; Newig and Fritsch, 2009). 협력적 거버넌스에 대한 논의는 이 개념의 정의 문제(김이수, 2014; 이명석, 2002; 하미승·전영상, 2007; Ansell and Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, and Balogh, 2012; Gray, 1997; Thomson and Perry, 2006)부터 성공요인(구교준 외., 2013; 김경희·야스모토 아

\* 이 논문의 초고를 읽고 유익한 비평을 해주신 익명의 심사위원들과 동료 연구자들에게 진심으로 감사드립니다. 이 논문의 공헌이 있다면 이분들의 덕입니다.

이 연구는 2019년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2065838).

\*\* 서울대학교 행정대학원 부교수(taehyon@snu.ac.kr)

츠코·이연택, 2016; 김길수, 2017; 김이수, 2014, 정문기, 2009; 주재복, 2013), 그리고 성공적인 협력적 거버넌스의 처방적 설계(금홍섭, 2013; 기정훈, 2014; 김이수, 2014; 이인원, 2012; 조철주·장명준, 2011; Bryson et al., 2013) 등 다양한 각도에서 전개되어 왔다. 특히 그동안 협력적 거버넌스 연구는 공적 문제 해결을 위한 대안적인 정치적 의사결정 및 집행체계, 조직간 네트워크 배열, 정치적 숙의에 초점을 둔 합의의 도출 등 주로 행위자들 간의 정치적 상호작용 및 제도적 배열에 초점을 두어왔다.

이렇게 증가하는 협력적 거버넌스 연구에서 상대적으로 새로운 이론적 확장 가능성은 협력적 거버넌스의 대안 생산 및 문제해결 능력을 결정하는 요인에 대한 것이다. 즉 공적 의사결정 기제로서 관료제나 시장에 비해 협력적 거버넌스의 장점으로 꼽히는 민주적 합의에 기반한 의사결정을 넘어 적절한 정책설계 및 행동계획 등 문제풀이에 있어서 실제로 우월한 성과를 가져올 수 있는 요인이 무엇인지에 대해 향후 이론적 확장의 여지가 많은 것이다. 비록 참여자들 간의 대화와 공유된 인식모형의 개발 등 행태적 차원의 문제에 대한 관심이 사회학습이라는 관념으로 협력적 거버넌스 연구에 상존하였으나(Gerlak and Heikkila, 2011; Innes and Booher, 2010), 이는 다소 규범적 담론에 치중된 논의였다. 협력적 거버넌스가 다루는 문제가 주로 난해하다는 점(배재현·이명석, 2010; Berardo, 2014; Weber and Khademian, 2008), 다양한 영역의 경계를 넘나든다는 점(기정훈, 2014; 서휘석·김길곤, 2015) 등에 비추어 볼 때, 협력적 거버넌스가 다른 제도에 비해 우월한 성과를 낼 수 있는 배경에는 단순한 민주적 합의 이전에 문제해결 역량의 증대라는 중요한 요소가 있다. 즉 다양한 이해관계자들이 진정 문제를 해결하고자 할 때 자신들이 보유하고 있는 지식과 정보를 상호 학습하고, 이를 통해 자신들의 선호를 조정하고, 기존과는 다른 관점에서 문제를 이해하고 새로운 해법을 도출하는 집단 학습 과정이 성과의 핵심인 것이다.

학습의 중요성은 문제의 해법이 지적 작업을 요할 때로만 한정되는 것은 아니다. 협력적 거버넌스가 다중흐름모형(Kingdon, 2003)에서 제시하는 ‘정책의 창’을 제공하는 계기로 작동하는 경우, 즉 이미 문제에 대한 정의와 해법들이 가용한 경우라면 학습보다는 단지 합의 자체가 가치를 실현하는 경우도 상정할 수 있다. 그러나 주어진 문제 정의와 해법들을 기반으로 협상을 통해 합의를 이루어가는 과정 역시 의사소통의 과정으로서 학습이 일어나는 과정이다(Feldman and Khademian, 2007).

이 논문의 목적은 협력적 거버넌스의 성과 창출 기반으로서 새로운 지식이 창출되는 기제에서 출발하여 기존의 사회학습까지 포괄하는 미시이론적 기초를 제시하는 것이다. 협력적 거버넌스의 미시적 학습 이론은 두 가지를 설명할 수 있어야 한다. 하나는 어떻게 다양한 주체들의 상호작용이 기존에는 가용하지 않았던 호혜적인 대안을 형성할 수 있게 하는가이며, 다른 하나는 학습의 질을 좌우하는 두 동인인 전문화의 논리와 통합화의 논리를 어떻게 협력적 거

버넌스의 학습 이론에 통합시킬 수 있는가이다. 특히 기존의 사회학습이론은 ‘공유된 이해 (shared understanding)’를 강조하면서 통합화 동인에 초점을 두었으나, 일반적인 경우 부가가치는 전문화를 통해 창출된다는 점을 고려할 때 보다 확장된 이론들이 요구된다.

이를 위해 이 논문에서는 집단학습 연구에서 풍부한 경험적 연구가 축적되어 온 교류기억체계(transactive memory system) 이론을 협력적 거버넌스의 이론적 맥락에 도입하는 작업을 수행한다. 다만 집단을 중심으로 한 교류기억체계 연구는 기능주의적 접근으로서 지식을 탈맥락화시키는 한계가 있다. 또한 공적 의사결정 기제로서 협력적 거버넌스 참여자들의 다양한 경험, 정치적 선호 등이 동일한 정보에 대한 소통불가능성을 야기할 가능성도 있다. 이를 고려하여 조직 혁신 분야의 지식의 경계이론을 결합하여 교류기억체계를 교류가치체계 및 교류경험체계로 확장한다. 결과적으로 이를 교류인지체계(transactive cognition system)로 종합하여, 협력적 거버넌스 참여자들 간의 인지적 분업과 통합이 교류인지체계의 형성을 통해 촉진됨으로써 집단 학습이 성과로 이어지는 이론적 틀을 제시한다. 마지막으로 지속적인 이론의 발전을 위해 이러한 접근에 존재하는 맹점에 대해서도 논의한다.

이어지는 장에서는 우선 협력적 거버넌스의 의의를 학습과 의사결정의 관점에서 논의하고, 협력적 거버넌스에서 학습의 다중적 성격을 이해하기 위한 틀로서 지식의 경계들을 논의한다. 이어서 교류기억체계를 설명하고, 협력적 거버넌스의 맥락에서 이론적 논점들을 검토한다. 나아가 교류기억체계를 바탕으로 가치와 경험의 문제를 고려한 교류가치체계 및 교류경험체계를 제시한다. 그리고 이들을 종합한 교류인지체계 개념을 제시하고, 교류인지체계를 둘러싼 선행조건, 조절요인, 그리고 성과를 포함하는 이론틀을 구성한다. 마지막으로 이러한 이론적 접근을 통한 향후 연구가능성과 한계를 제시한다.

## II. 협력적 거버넌스와 학습

### 1. 협력적 거버넌스의 의의

협력적 거버넌스의 개념 정의는 다양하게 이루어져왔다. ‘협력적’이라는 수식어가 있고, 서구에서 ‘collaborative governance’라는 용어가 사용된 맥락이 지역 혹은 도시로 어느 정도 한정되어 있는 관계로(김도희·하상근, 2013; 김용민, 2010; 유낙근·이원섭, 2012; 최문형·김인제·정문기, 2015; Ansell and Gash, 2008), 거버넌스라는 개념만큼 통일성이 부족한 것은 아니지만, 그럼에도 이 개념의 다양성은 간과할 수 없다. 이 논문은 협력적 거버넌스의 개념을 엄밀하게 분석하는 것이 직접적 목적은 아니므로, 여기서는 협력적 거버넌스에 대한 논의의 공

통분모들을 협력, 행위자, 과정, 결과로 나누어 간략히 논의하는 데에 한정한다.<sup>1)</sup>

우선, 협력적 거버넌스에서 의미하는 협력은 단순한 업무조정(coordination)이나 업무협조(cooperation), 그리고 이익의 타협(compromise)과 구분된다. 학자들마다 때로는 이러한 개념들과 협력을 구분하지 않기도 하지만, 엄밀하게 볼 때 협력적 거버넌스의 협력은 단순한 자원의 공유를 넘어 참여자들 간 목표가 공유되는 것을 의미하며, 관할권의 조정이나 업무협조를 넘어 창발적인 기능적 상호의존관계를 형성하는 것이며, 기존하는 이익의 분배 협상이 아니라 새로운 이익의 창출을 의미한다(Thomson and Perry, 2006). 정부간 협업은 단순한 업무조정이나 지원을 의미할 경우가 많으며, 이는 협력적 거버넌스와 구분될 필요가 있다.

둘째, 협력적 거버넌스는 위계적이기보다 자발적이고 평등한 복수의 행위자들 간의 협력에 초점을 둔다(김용민, 2010; 이명석·배재현·양세진, 2009; 정용찬·하운상, 2019; 한상우, 2017; Robertson and Choi, 2011). 협력의 정의상 복수의 행위자들이라는 전제는 당연한 부분이나, 그들의 관계가 평등하고, 참여는 자발적이라는 점을 강조하는 데에 특징이 있다. 흥미로운 부분은 일반적인 협력적 거버넌스 논의는 민간과 정부 간의 협력에 강조점이 있으나(Emerson et al., 2012), 한국에서 협력적 거버넌스는 정부 부문 내의 '협업'을 의미하는 경우도 많다는 점이다(김민희, 2016; 김정인·오영균, 2014; 박정호, 2016). 정부 기관들의 협업에서 참여 기관들이 경험적으로 얼마나 자발적이고 평등한지에 대한 의문은 있을 수 있으나, 최소한 협력적 거버넌스라는 개념이 적용되는 경우라면 참여기관들 간의 자발성과 평등성이 규범적으로 강조된다. 또한 참여의 자발성은 자원과 지식의 자발적 공유와도 연결되며, 평등하다는 것은 합의에 의한 의사결정만이 가능하다는 것을 의미한다. 즉 중위투표자 중심의 대의민주주의적 가치 결정에 비해 소수집단의 가치가 보다 명시적으로 고려되어야 한다는 규범적 요청에 민감하다는 점에서 협력적 거버넌스는 평등주의적 성격을 지닌다(Chambers, 2003; Robertson and Choi, 2011). 그리고 이러한 성격에서 단순한 다수결에 의한 의사결정이 아니라 합의에 의한 의사결정이 논리적으로 요구된다(Innes and Booher, 2010; Thomson and Perry, 2006).

셋째, 협력적 거버넌스는 단순히 정책 집행만이 아니라 정책 결정 권능까지 포함하는 것으로 본다(Ansell and Gash, 2008; Choi and Robertson, 2014). 기존의 신공공관리적 네트워크 접근(Provan and Milward, 2001)은 주로 정책 집행에서의 협력에 초점을 두었으나, 일반적으로 협력적 거버넌스는 참여자들의 평등한 의사결정 권능을 포함하는 것으로 이해된다. 따라서 집행기능만을 담당하는 대부분의 신공공관리적 위탁계약들, 이해당사자의 의사결정 권한이 부재하는 자문위원회, 옴부즈만과 같은 제도는 엄밀한 의미에서 협력적 거버넌스의 정의를 충족하지는 못한다.

1) 협력적 거버넌스의 개념에 대한 종합적인 연구로는 Emerson and Nabatchi(2015)를 참고할 수 있다.

넷째, 협력적 거버넌스는 속의 과정을 통해 가치의 주장과 가치의 창출이 동시에 구현되는 실천이다(Choi and Robertson, 2014). 협력적 거버넌스에서 협력은 단순히 자신의 이익을 포기하는 것도 아니고 관철시키는 것도 아니라, 자신의 이익이 다른 참여자들의 이익과 양립할 수 있는 호혜적인 대안을 탐색해가는 과정이다(Thomson and Perry, 2006). 이는 단순히 규범적인 주장이 아니라 협력적 거버넌스라는 제도의 기능으로부터도 나오는 논리적 귀결이다. 즉 협력적 거버넌스를 관료제나 시장 기제로 풀 수 없던 문제를 풀기 위한 대안적 기제라고 볼 때(Innes and Booher, 2010), 그 차별성은 누군가의 희생에 의한 다른 이의 배타적 이익의 실현이 아니라 호혜성에 있는 것이다.

마지막으로 협력적 거버넌스는 기존하는 관료체계에 의존하지 않는 자기조직적 특성을 지닌다(문영규·서승현, 2009; Crona and Bodin, 2006; Emerson and Gerlak, 2014). 의사결정방식, 리더십, 분과체계, 일정 등 모든 행정적 결정은 참여자들이 자발적으로 형성하는 것이 이상적이다. 따라서 협력적 거버넌스는 넓게 볼 때 관료제적 처방에 의존하지 않는 모든 공적 사안에 대한 협의체를 포함하는 것으로 이해할 수도 있다. 실제로 한국적 맥락에서 협력적 거버넌스는 정부 주도의 국정운영이 아니라 정부와 민간을 포함하는 다양한 행위자들이 보다 수평적 관계 속에서 협력적으로 문제를 이해하고 해법을 모색하며 이를 집행하는 공적 활동으로 넓게 이해하는 경향이 강한데, 바로 이 측면에 초점을 두는 이해라 볼 수 있다.

요컨대 사회문제 해결기제의 하나로서 협력적 거버넌스를 광범위하게 이해하면 정부-민간 부문을 아우르는 자발적이고 평등한 참여자들이 기존하는 규칙이 아닌 창발적 상호작용 구조에 따라 속의를 통해 호혜적 대안을 창출하고 이를 집행하는 학습과 의사결정 과정의 특성이 부각된다. 학습이론적 관점에서, 명령·통제에 기반한 조직적 학습이 이루어지는 관료제와 거래에 기반한 개인적 학습이 주가 되는 시장에서의 학습과 달리 협력적 거버넌스는 자발성과 평등성에 기반한 집단학습이 특징적이다. 반대로, 자발성과 평등성에 기반한 집단학습과정의 전개되지 않을 경우 협력적 거버넌스는 실패할 가능성이 높다.

## 2. 협력적 거버넌스에서 집단학습의 맥락

### 1) 지식의 경계들

협력적 거버넌스에서 다루어지는 정보와 지식은 매우 가치지향적이고 맥락의존적이다. 따라서 하나의 지식이 다른 참여자들에게 동일한 의미로 전달되지 못하거나, 그 지식에 대해 참여자들 간 경험적 공유점이 없을 가능성이 높다. 조직 학습에서 지식이 공유될 때는 구문론적, 의미론적, 그리고 실용적 경계(boundary) 혹은 장애물이 존재한다(Carlile, 2002). 따라서 하나

의 지식은 이 세 가지 경계를 넘을 수 있는 방식으로 교류되어야 한다. 이는 사회문제와 대안에 대한 다양한 경험과 해석을 통합해야 하는 협력적 거버넌스의 학습의 맥락을 이해하는 데에 유용하다.

지식의 경계에 대한 이론은 조직 혁신에서 지식의 양면성, 즉 혁신의 자원이자 장애물로서의 특징에 주목한다(Carlile, 2002). 지식의 경계이론을 제시한 Carlile(2002: 442)은 이러한 양면성을 다음과 같이 기술하였다: “아이러니한 것은 지식의 경계들이 심각한 도전이자 동시에 영속적인 필요라는 점이다. 그것은 조직의 생산물은 서로 다른 지식의 전문화에 그 기반을 두기 때문이다(강조는 삽입됨).” 혁신에는 상이한 세계와 경험, 행위자와의 접촉과 학습이 필수적인데, 기존의 지식이란 익숙한 경험, 기술, 방법 등에 배태되어 있기에 지식은 언제나 호환 가능한 것이 아니다. 여기서 특히 Carlile(2002: 2004)은 이러한 혁신의 장애가 되는 지식의 세 가지 경계를 제시하였다(〈표 1〉). 구문론적 경계로부터 실용적 경계로 갈수록 경계의 본질이 복잡해지고 아이러니가 강해진다(Carlile, 2004).

〈표 1〉 지식의 세 가지 경계

경계유형	구문론적(syntactic) 경계	의미론적(semantic) 경계	실용적(pragmatic) 경계
지식관	객관적(objectivist) 접근	해석적(interpretive) 접근	정치적(political) 접근
문제원인	어휘/문법의 차이	가치와 해석의 차이	경험과 이해관계의 차이
극복수단	정보의 적절한 교환/처리 규칙	상호 학습에 기반한 해석의 차이 해소	협상 및 창조적 마찰

주: Carlile(2002; 2004) 및 Kotlarsky et al.(2015)의 본문 내용을 바탕으로 재구성.

첫째, 객관적 접근에서는 구문론적(syntactic) 경계를 강조하는데, 지식은 상호합의된 규칙 즉 어휘와 문법에 따라 정보처리가 이루어질 때 소통이 가능하나, 그러한 어휘와 문법에 차이가 있는 경우 소통에 장애가 발생한다(Kotlarsky et al., 2015: 320). 다만 이러한 경계는 정보의 적절한 처리 규칙이 객관적으로 마련됨으로써 극복할 수 있는 경계이다.

둘째, 해석적 접근에서는 의미론적(semantic) 경계를 강조하며, 실령 공유된 문법체계가 있다고 하더라도 의미의 해석에 있어서 차이가 있을 수 있다는 점을 지적한다(Carlile, 2002: 444). 특히 새로운 상황이나 새로운 참여자가 지식 간의 차이와 의존성을 불명확하게 만들고 동일한 언어구조 속에서 다양한 해석을 가능하게 한다(Carlile, 2002: 444). Nonaka(1994)가 제시한 암묵지로부터 명시지로의 전환의 주요한 장애물로 작용하는 것이 이 의미론적 경계이다. 조직 구성원 간 소통에 문법과 어휘의 장벽은 낮을지 모르나 그것이 반드시 의미의 상호 이해를 보장하는 것은 아닌 것이다. 이러한 의미론적 경계는 구문론적 경계처럼 단순히 객관적인 소통 장치를 마련한다 해서 극복될 수 있는 것이 아니라는 점에서 주의가 필요하다. 구문론적 수준의 문제가 없음에도 불구하고 특정한 가치로 인한 해석의 차이가 발생할 때, 당사자

들의 긴장은 증가한다. 의미론적 경계의 아이러니가 주는 중요한 이론적 함의는 이러한 경계를 극복하기가 어렵다는 점과,<sup>2)</sup> 동시에 그 극복이 바로 성과의 기초라는 점이다. 이런 점에서 의미론적 경계의 아이러니와 성과를 연결시키는 학습이란, 하나의 지식에 대한 다양한 해석의 여지가 있음을 인정하고, 그러한 다양한 해석들 가운데 양립가능한 것들을 찾아내거나 다양성 자체를 활용하는 방안을 모색하는 것을 의미한다.

셋째, 이러한 의미 해석의 차이는 궁극적으로는 각자의 경험과 이익의 차이에서 온다는 것이 실용적(pragmatic) 경계를 강조하는 정치적 접근이다(Kotlarsky et al., 2015: 320). 경험에 기반을 둔 지식은 실용주의적 강점을 가지고 있으며, 소유효과에 의해 강력한 선입견을 구성하여, 상반되는 지식에 대한 거부감을 형성한다(Carlile, 2002; Kotlarsky et al., 2015). 특정한 경험에 바탕을 둔 작동하는 지식(knowledge in practice)이란 “투자된(invested)” 지식으로서, 대화에 의해 이를 수정하는 것은 지극히 어렵다(Carlile, 2002: 446). 다만 의미론적 경계에서 처럼, 이러한 실용적 경계의 아이러니는 참여자들이 각자의 경험이 독특하다는 점을 인지하고 인정하는 데서부터 해법이 모색될 수 있다는 데에 있다. 즉 각자의 경험의 독특성을 주장하는 것만으로는 집단적으로 처한 문제의 경험적 복잡성 앞에서 정당성을 상실한다. 그 문제의 복잡성이 각자의 경험이 실상 연결되어 있는 것이라는 점을 보여주기 때문이다. 이때 실용적 경계의 아이러니와 성과를 연결시키는 학습이란 참여자들이 자신들의 경험을 서로 창조적으로 마찰시킴(abrasion)으로써 각자의 경험을 고양함과 동시에 집단적으로는 양립가능한 경험적 해석의 가능성을 모색하여 문제의 복잡성에 상응하는 인지적 분업체계를 구축하는 것을 의미한다.

## 2) 전문화와 통합

이러한 학습의 아이러니를 강조하는 지식의 경계이론은 협력적 거버넌스가 직면하는 도전을 잘 보여준다. 지식의 경계가 부각시키는 성공적 집단학습의 특징을 보다 일반적인 틀로 요약하자면 전문화와 통합의 동시적 달성이다. 즉 한편으로는 각자의 지식, 해석, 경험의 상이성이 혁신의 기본 재료이면서, 다른 한편으로는 그 상이성을 극복하고 통합이 이루어져야만 혁신이 성공할 수 있다는 것이다. 즉 정치적·집단적 갈등으로 나타날 경험과 이해관계의 차이가

2) 이러한 의미론 수준의 가치 갈등은 협력적 거버넌스 뿐 아니라 모든 공적 의사결정체계의 주요 장애요인이다. 이러한 갈등에서 권위나 이익 조정이 아닌 숙의를 통해 접점을 모색해나가는 것이 관료제나 시장에 대조되는 협력적 거버넌스의 본령이다 보니 협력적 거버넌스에서 의미론적 경계가 더욱 중요할 따름이다. 만일 협력적 거버넌스 역시 ‘가치의 갈등이 상존하는 정치과정’으로 본다면, 숙의와 합의에 대한 비현실적인 수준의 정치적 기대를 제한하고 보다 분산된 기능적 협력체계의 이론적 가능성을 모색할 필요가 있다.

극복하지 못할 장애물이라는 점이 아니라, 그것을 극복할 때에만 혁신이 가능하다는 점이다. 별다른 노력 없이 이미 소통될 수 있는 지식이라면 혁신을 낳을 수 있는 새로운 지식은 아닌 것이다. 이러한 아이러니는 협력적 거버넌스의 학습에서도 발견할 수 있다. 협력적 거버넌스가 주로 적용되는 사회문제들이 정치적·정책수단적 난맥상을 보인다는 점은 협력적 거버넌스에서 학습이 불가능하다는 의미가 아니라 학습이 필수불가결하며, 그로부터 부가가치가 창출된다는 의미라는 것이 지식의 경계이론의 함의라 할 수 있다.

이런 맥락에서 협력적 거버넌스는 생산성 중심의 기능주의적 조직 연구와 민주성 중심의 규범적·정치적 속의 연구의 교차점에 놓여있는 중요한 이론적 대상이다. 조직이론에서 성과와 연결되는 학습의 본질은 전문화와 숙련을 통한 지적 역량의 고도화에 있다(Argote, 2013). 반면 협력적 거버넌스의 기존 학습 논의는 이러한 전문화에 대한 논의보다 주로 ‘공유된 이해(shared understanding)’에 입각한 의미의 통합에 초점을 두어왔다. 즉 상호 경험과 이해가 공유될 때 대안이 창출되고 합의에 도달할 수 있다고 본 것이다. 그러나 이는 사회적(social) 학습의 측면에 배타적인 초점을 맞추면서 인지적(cognitive) 학습의 측면, 즉 실제적 “문제풀이”를 위한 전문화의 역할을 충분히 고려하지 못한 접근이다.<sup>3)</sup> 전문화는 관료제를 포함한 모든 조직의 문제풀이 능력과 연결되어 있다. 따라서 협력적 거버넌스의 성과를 설명하려는 학습이론은 이러한 전문화 역시 이론적 핵심으로 고려해야 한다. 요컨대 창조적 대안 창출을 통한 호혜성의 구현이라는 성과를 고려한 협력적 거버넌스의 학습에는 전문화와 통합화가 동시에 필요하며, 협력적 거버넌스의 학습이론은 이렇게 상반된 두 동인을 하나의 이론틀로 담아내야 한다.

### III. 협력적 거버넌스와 교류기억체계

이 장에서는 협력적 거버넌스에서 학습의 이론적 기초로서 집단학습이론 가운데 학습과 성과의 관계에 대한 광범위한 경험적 증거를 축적해 온 교류기억체계(transactive memory system) 이론을 검토한다. 집단학습에 대해서는 집단정신모형(team mental model)(Klimoski and Mohammed, 1994), 심리적 안전감과 집단학습(psychological safety and team learning) 모형(Edmondson, 1999), 숨겨진 정보모형(hidden profile model)(Stasser and Titus, 1987) 등 미시적 정보처리의 과정을 탐구하는 다양한 이론들이 제시되어왔다. 이 가운데 교류기억체계

3) 갈등하는 당사자들 간에 실질적인 해결책 모색이라는 인지적 학습 없이 ‘최소한의 동의할만한 합의강령(least common denominator)’만을 도출하는 형식적인 협력적 거버넌스가 이러한 예에 해당한다. 여기에는 현재의 갈등을 덮는 피상적 성과가 있을 뿐, 문제를 근본적으로 해결하는 실질적 성과가 부재한다(Innes and Booher, 2010). 이러한 실질적 성과 없는 피상적인 정치적 합의는 협력의 외피를 통해 권력을 은폐하는 것일 수 있다.

이론은 정보처리에 있어서 집단 구성원 간 인지적 분업체계(division of cognitive labor)의 발달이 집단의 성과를 가져온다는 이론이다(Wegner, 1987). 그리고 이러한 인지적 분업체계는 구성원들의 사회관계망에 의해 영향을 받는다고 본다. 이 이론이 주장하는 사회관계의 존재, 인지적 분업, 성과 간의 관계는 심리학과 경영학 분야에서 다양한 과업 상황에 적용될 수 있음이 경험적으로 입증되었다(Austin, 2003; Faraj and Sproull, 2000; Heavey and Simsek, 2015; Lewis, Lange, and Gillis, 2005; Liang, Moreland, and Argote, 1995). 이는 서로 다른 영역의 참여자들이 기존하는 분업체계에 의존하는 것이 아니라 창발적인 인지적 분업체계를 형성하여 지적 작업을 통해 창조적인 의사결정을 달성해야 하는 협력적 거버넌스와 유사한 상황에서의 학습이론이다.

## 1. 교류기억체계와 학습

### 1) 교류기억체계

교류기억체계는 “기억 처리 과정에 초점을 둔 인지적 상호의존”의 한 형태이다(Weick and Roberts, 1993: 358). 교류기억체계는 개인들, 그들의 기억체계, 그리고 상호간 의사소통으로 구성된다(Wegner, 1987). 교류기억체계에서 동일 집단에 속한 사람들은 서로를 일종의 기억 저장소로 활용한다. 예를 들어, Wegner(1987)의 초기 연구는 친구들 간에 관심의 차이에 따라 각 당사자가 상대방을 위해 해당 영역에 대한 정보처리를 전담하는 인지적 분업체계가 자연스럽게 발달한 발견에 착안한 것이었다. 이러한 점에서 교류기억체계는 “상이한 지식 영역에 기인한 정보의 부호화, 저장, 호출, 그리고 소통에 관련된 인지적 분업”으로 정의된다(Brandon and Hollingshead, 2004: 633). 교류기억체계를 통해 정보는 개개인이 아니라 집단 차원에서 최적의 형태로 축적되고, 공유된 형태로 활용된다.

이러한 교류기억체계의 두 가지 중요한 지식은 인지적 분업이 가져오는 전문화된 지식 자체와 아울러 그러한 지식의 위치에 대한 메타지식, 즉 누가 무엇을 아는가(‘who knows what’)에 대한 공유된 지식이다(Moreland, 1999: 5). 누가 무엇을 아는가에 대한 지식과 구성원 간 합의는 인지적 분업체계의 형성을 위해 핵심적인데, 집단의 특성과 과업 및 환경에 따라 그것이 반드시 쉽게 형성되는 것은 아니다. 경우에 따라서는 특정 분야의 전문성을 주장하는 구성원이 둘 이상 존재할 수도 있고, 구성원들끼리 특정 분야의 전문가를 달리 인식할 수도 있다. 요컨대 실제적 지식과 지식의 위치에 대한 메타지식의 질이 교류기억체계의 성과를 좌우하며, 그 차원들은 아래와 같이 보다 세분화된다.

## 2) 교류기억체계의 질을 좌우하는 차원들

교류기억체계에 대한 연구들은 일반적으로 교류기억체계의 차원으로서 전문화, 집단지식량, 정확성, 수렴성을 지적한다(Austin, 2003; Lewis, 2004). 이들 차원들은 교류기억체계의 질과 관련되어 있어서 집단 학습을 통한 성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 이들 차원들은 교류기억체계가 단순히 정보처리 체계가 아니라 사회적 네트워크임을 분명히 지적한다.

첫째, 전문화(specialization/differentiation)는 교류기억체계의 핵심 차원이다. 교류기억체계가 생산성을 향상시킬 수 있는 이유는 지식의 분업을 통해 각 구성원들의 전문성이 향상됨으로써 집단 전체적으로 지식의 양과 질이 증가한다는 점이다(Austin, 2003; Hollingshead, 1998; Moreland, 1999; Wegner, 1987). 즉 집단이 새로운 지식을 습득할 때, 해당 지식은 집단 구성원들이 해당 영역에 대한 책임자라고 인식하는 구성원에게 할당된다. 해당 구성원은 그 지식을 저장 및 확장하고, 다른 구성원들이 그 지식을 호출할 때 이를 제공하는 기능을 담당한다. 이러한 과정에서 특정 분야의 지식은 그 분야의 책임자로 인식된 구성원에 의해 관리됨으로써 해당 구성원의 전문성이 더욱 증가한다. 다른 구성원들은 또 다른 각자의 전문 영역에 대한 지식을 집중적으로 관리하고 공유함으로써 집단 전체로 볼 때 전문성이 증가하는 것이다.

둘째, 집단지식량(group knowledge stock)은 단순히 정의할 때 한 집단의 구성원들이 보유한 지식의 총량이라고 할 수 있다. 집단 내 초기 부존량으로서 집단지식량은 해당 집단이 폐쇄 체계일 때는 매우 중요한 변수로 간주된다(Austin, 2003). 집단지식량의 주요 특성으로는 저량(stock)과 더불어 지식의 분포 형태가 있다. 사안에 따라서는 참여자들이 보유한 지식이 상호 유사할 가능성이 존재한다. 이 때는 집단지식 자체가 균일분포의 형태를 띠고 있는 경우이다. 이는 변별적인 지식의 분업체계가 형성되기 어려운 초기조건이다. 반면, 참여자들이 보유한 지식이 초기부터 매우 분절적으로 분포되어 있는 경우는 향후 변별적인 지식의 분업체계가 형성되기 용이한 초기조건이다. 즉 초기 집단지식의 분포 형태는 향후 교류기억체계의 고도화에 영향을 미친다. 다시 말해 비록 동일한 양의 지식이라도 그 분포의 특징이 궁극적으로 집단지식량에 영향을 미칠 수 있는 것이다.

셋째, 정확성(accuracy)의 차원은 교류기억체계의 형성 과정에서 개별 구성원들이 다른 구성원들의 전문성을 얼마나 정확하게 인식하느냐의 문제이다(Austin, 2003). 미리 설정된 구조에 의해 전문성이 인식되는 관료제적 분업과는 달리 교류기억체계의 인지적 분업체계에서 구성원들은 다른 구성원들의 전문성을 '진단'하는 과정이 필요하다. 만일 이러한 진단에 오류가 발생할 경우 집단은 최적의 전문화를 달성하지 못하게 된다. 집단학습 연구에서는 이를 전문성 인식(expertise recognition)의 문제로 다룬다(Hollingshead and Fraudin, 2003). 구성원들이 편견에 사로잡혀있거나 충분한 의사소통의 기회가 부족할 경우 전문성 인식의 질은 떨어지

고, 정확성에 문제가 생기게 된다.

마지막으로 수렴성(consensus/agreement)은 집단 구성원 각자의 전문성 인식 지도가 얼마나 일치하느냐의 문제이다(Austin, 2003). 집단 구성원들은 각기 누가 어느 영역의 가장 신뢰할만한 전문가인지에 대한 판단을 내리는데, 관료제처럼 사전에 설정된 역할이 부재한 상황에서는 모든 집단 구성원들이 동일한 판단을 내릴 것이라는 보장이 없다. 즉 집단의 전문성 구조에 대한 서로 다른 인식들이 존재할 수 있는 것이다. 이 경우 집단 구성원들의 전문성 인식 정도의 수렴성이 높다면 교류인지체계가 상대적으로 잘 작동하지만, 수렴성이 낮다면 교류인지체계의 작동 자체를 확신하기 어렵다(Austin, 2003).

### 3) 교류인지체계와 집단 성과

교류인지체계가 집단 성과에 미치는 영향은 광범위하게 검증되어왔다. 주로 실험 연구에 의해 발견된 교류인지체계의 효과부터 보자면, 함께 훈련을 받음으로써 교류인지체계를 개발할 기회가 있었던 집단이 그렇지 않은 통제집단에 비해 더 많은 요소들을 기억해내고, 조립 작업을 더 잘 해내는 것이 발견되었다(Liang et al., 1995; Moreland, 1999; Moreland and Myaskovsky, 2000). 그리고 한번 형성된 교류인지체계의 효과는 하나의 과업 뿐 아니라 다음 과업의 수행에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(Lewis, Lange, and Gillis, 2005). 뿐만 아니라 교류인지체계는 집단의 창의성에도 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났다(Gino et al., 2010). 초기 실험실 연구를 넘어 교류인지체계는 실험실 조건에서뿐만 아니라 다양한 형태의 실제 조직에서도 성과에 긍정적 영향을 미치는 것이 지속적으로 발견되었다(Austin, 2003; Bachrach et al., 2019; Heavey and Simsek, 2015; Lewis, 2004). 물론 다양한 맥락조건과 조절효과에 대한 논의가 확대되어 왔으나, 교류인지체계가 집단의 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 기본적인 주효과는 지속적으로 재현되어왔다(Bachrach et al., 2019). 다만 교류인지체계 개념을 공공부문에 적용하여 그 효과를 검증한 경험적 연구는 아직 드물다.

## 2. 협력적 거버넌스에서 교류인지체계의 형성과 작용

협력적 거버넌스 역시 집단으로서 참여자들 간에 교류인지체계가 형성되고 그것이 성과에 기여할 것이라는 이론적 전제가 가능하다. 그러나 협력적 거버넌스는 상당한 동질성과 응집성이 어느 정도 갖춰진 조직 내 과업집단이 아니라 매우 이질적이고 느슨하거나 심지어 갈등관계에 있는 행위자들이 참여하는 체계라는 점에서 교류인지체계의 형성이 반드시 용이하지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 관료제에 의존할 수 없는 협력적 관리의 특성상 창발적인 인지

적 분업체계로서 교류기억체계 형성의 이론적 가능성을 모색하는 것은 의미가 있다. 여기서는 교류기억체계의 차원별로 협력적 거버넌스의 학습에 주는 이론적 함의를 논의한다(〈표 2〉).

〈표 2〉 협력적 거버넌스와 교류기억체계

차원	정의	협력적 거버넌스 학습의 이론적 확장	실천적 난점
전문화	◆인지적 분업을 통한 개별 구성원들의 전문성 증가	◆지식의 분화를 통한 의사결정 질 향상 ◆결과로서의 전문화	◆통합의 동인 병존 필요
집단 지식량	◆집단구성원들이 보유하고, 집단 차원에서 가용한 지식의 총량	◆참여자 포괄성/다양성 확보를 통한 지식 증가	◆지식의 정치성·관계성
정확성	◆타 구성원의 실제 전문성과 그에 대한 인식의 일치도	◆메타지식을 위한 의사소통의 중요성 ◆전문성 인식의 장애요인들	◆저신뢰로 인한 소통 부족과 고정 관념에 의한 전문성 판단
수렴성	◆집단의 전문성 구조에 대한 구성원들의 인식의 일치도	◆학습과정의 정치성 ◆지식에 대한 권위를 둘러싼 조정적 리더십의 역할	◆양극화된 전문성 인식 가능성

### 1) 전문화

전문화의 정도는 교류기억체계의 질을 좌우하는 핵심적인 차원이다. 협력적 거버넌스의 학습이론을 구축하는 데에 전문화는 기존의 협력적 거버넌스 논의에 한 가지 중요한 비판을 제기한다. 바로 기존 협력적 거버넌스 논의에서 전문화는 결과이기보다는 주로 선행조건으로 이해된다는 점이다. 기존의 협력적 거버넌스 연구에서는 다양한 배경과 선호, 지식을 보유한 이해관계자들의 포괄적 참여를 통한 자원의 공유를 강조한다(Feldman and Khademian, 2007; Hong and Page, 2004; Newig and Fritsch, 2009). 이는 첫째, 전문성이 협력의 결과이기보다 성공적 협력의 조건이라는 전제를 함축하고, 둘째, 정보처리의 관점에서 볼 때 협력적 거버넌스를 일종의 지식의 용광로(melting pot)로 보는 것이다. 이미 전문성을 갖춘 분산된 지식들이 사회적 학습 과정에 의해 모든 구성원들에 의해 공유되고 수용되어 하나의 공유된 이해(shared understanding)를 주조해내는 과정이 협력적 거버넌스의 학습인 것이다. 이렇게 볼 때 전문화는 통합적 과정을 지향하는 기존의 협력적 거버넌스의 사회적 학습 관념과 논리상 상치된다.

그러나 이러한 학습 관념은 협력적 거버넌스의 학습 이론이 충분히 정교화되지 않았음을 반영한다. 지식의 통합이 궁극적으로 중요한 과정이지만, 지식의 통합에 강조점을 두면서도 통합이 가져올 수 있는 시너지의 기초로서 지식의 분화에 대한 고려가 필요하다. 사회적 학습 과정은 모든 협력적 거버넌스 참여자들이 동일한 수준의 법적, 기술적, 과학적 지식을 공유하게 되는 과정은 아니다. 그것은 불가능하고 바람직하지도 않다. Futrell(2003)은 협력적 거버넌

스의 참여자들이 서로의 전문 영역에 대한 완전한 지식을 공유하지 못한 상태에서도 전문가들과 국지적 지식(local knowledge)을 보유한 참여자들이 서로의 지식을 보완하여 부가가치를 창출할 수 있음을 보였다. 결국 사회적 학습이 지식의 통합을 야기하는 부분이 있으나 세부적인 지식까지 완전히 이해되고 공유되는 것을 의미하지는 않으며, 세부적인 지식 역시 협력의 과정에서 보다 정교화되어야만 성과로 이어질 수 있다는 점을 고려할 때, 교류인지체계는 협력적 거버넌스에서 이루어지는 사회적 학습을 인지적 분업체계의 형성 과정으로 봄으로써 합의의 형성만이 아닌 지식 증가로서 사회적 학습을 설명할 수 있는 이론적 기반을 제공해준다.

## 2) 집단지식량

집단지식량 개념은 협력적 거버넌스의 학습을 보다 역동적이면서 계량가능한 관점으로 접근할 수 있는 가능성을 제공한다. 우선 협력적 거버넌스에서는 해당 절차가 진행되는 동안 참여자들의 구성이 끊임없이 변화할 가능성이 높다. 기존의 참여자가 참여를 철회하는 것은 매우 위험한 상황으로 이끌 수 있으나(Connick, 2006), 경험적으로는 해당 거버넌스의 포괄성을 높여 정치적 정당성을 제고하거나 추가적인 자원을 동원하기 위해 참여자가 확대되는 경우가 일반적이다(김창수, 2012). 이에 따라 자원으로서 집단지식의 저량은 평균적으로 증가한다고 볼 수 있다. 또한 협력적 거버넌스의 참여자들은 정치적 정당성을 이유로 조직 내 집단에 비해 상당히 이질적인 부문들을 대표하는 경우가 많아 지식이 균일분포를 보이기보다는 분절적일 가능성이 높다. 따라서 협력적 거버넌스는 향후 전문화를 통한 집단지식량이 증가할 가능성이 높은 제도적 맥락을 제공한다. 이렇게 볼 때 협력적 거버넌스 참여자들의 포괄성과 다양성에 대한 긍정적 논의에는 정치적 정당성 뿐 아니라 이러한 역동적인 지식 증가라는 측면이 추가될 수 있다.

다만 협력적 거버넌스에서 집단지식량의 결정요인에는 좀더 정치적인 변수가 작용한다. 교류인지체계의 특징인 전문화는 지식 처리의 효율성을 증가시키는 반면, 인적 의존성을 높임으로써 지식 활용의 취약성 역시 증가시킨다(Lewis, 2004). 즉 특정 전문 영역을 담당한 구성원이 지식의 공유를 거부하거나, 자신의 이익에 유리하도록 지식을 왜곡하여 공유하거나, 비자발적인 유고 상황이 발생하여 지식을 공유할 수 없거나, 최악의 경우 거버넌스에서 탈퇴하는 경우, 인적 의존성은 교류인지체계의 취약점으로 작용한다. 이런 점에서 집단지식량을 고정된 저량으로 이해하는 것은 큰 의미가 없다. 대신 집단지식량은 저량에 구성원 간 신뢰 및 관계의 안정성을 곱한 유량으로 이해해야 한다. 이렇게 볼 때 협력적 거버넌스에서 집단지식량은 정치적, 관계적 요인에 좌우되는 유동적인 인지적 자산이다.

### 3) 정확성

전문성 판단의 정확성이 협력적 거버넌스의 학습에 미치는 영향은 거버넌스 초기 조건에 따라 다를 것이다. 기존의 사회학습 관점에서처럼 전문성은 협력적 거버넌스의 결과이기보다 선행조건이라고 한다면, 전문성 판단의 정확성은 이론적으로 큰 문제가 되지 않는다. 전문성에 대한 판단은 각 참여자들이 협력체에 초청된 이유로서 공식적으로 인정된 바에 따라 이루어질 따름이다. 교류기억체계는 이 바탕 위에서 정교화되는 것으로 충분하다. 그러나 만일 일부 참여자의 공인 자격 등이 부재하거나 숙의 과정에서 복수의 영역을 가로지르는 문제가 부상하는 경우는 정확성이 성과의 영향요인으로 작용하게 된다.

후자의 경우 전문성 인식이 언제나 정확하게 이루어지는 것은 아니다. 전문성 인식은 최소한 두 가지 주요 요인에 의해 영향받는다. 하나는 구성원들 간 의사소통의 기회이다(Moreland, 1999). 의사소통의 기회가 적을수록 구성원들은 한정된 정보에 기반하여 상대방의 전문성을 판단할 수밖에 없어 정확성이 떨어지게 된다. 협력적 거버넌스가 충분한 집단학습의 기회를 마련하지 않고 성급하게 의사결정 단계로 진입하려 하거나, 대규모 숙의 중심으로 진행되거나, 초기 단계에서 의제의 다양성 확보에 실패할 경우 정확성을 확보하기는 어렵다. 다른 하나는 상대방의 전문성을 판단할 때 대개 편견이 작용한다는 점이다(Brandon and Hollingshead, 2004). 상대방의 특성 중 대표적인 몇 가지 특성에 기반하여 이른바 고정관념(stereotyping)에 따라 판단하는 휴리스틱이 작용할 때(Kahneman, 2011) 전문성 인식의 정확성은 떨어지게 된다. 문제는 이러한 편향을 제거하기가 쉽지 않다는 점이다. 협력적 거버넌스 초기에 참여자들 간 과소 신뢰는 의사소통을 저해하고 상대방의 배경에 입각한 고정관념에 따라 상대방의 전문성을 판단하게 할 가능성이 높다. 이러한 초기 판단에 기반한 정보 공유는 향후 강화 피드백으로 작용하여 경로의존성을 형성하게 되고, 집단 전체로 볼 때 열위의 최적점에서 교류기억체계를 형성하게 만들 가능성이 있다.

### 4) 수렴성

수렴성의 차원은 협력적 거버넌스에서 교류기억체계의 정치적 측면을 부각시킬 수 있는 차원이다. 협력적 거버넌스에서 각 참여자들은 기존하는 전문성 구조에 의존하는 것이 아니기 때문에 누군가의 전문성을 인식하고 집단 수준에서 그에 대한 합의에 도달하는 과정 자체가 기능적이자 정치적이다. 더욱이 협력적 거버넌스가 공론조사에서의 교육과정과 같은 공식적인 지식전달절차를 마련할 경우(신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017), 이는 최소한 두 개의 경쟁하는 관점이 존재하고, 이들의 전문성을 평가하는 일반 참여자들이 존재함을 의미한다(Wieble and Moore, 2010). 환경정책과 같은 영역에서 운동가 혹은 정책옹호자들은 보다 적극

적으로 자신들의 전문성을 선제적으로 주장함을 고려할 때, 일반 참여자들은 양극화된 전문성 인식 지도를 개발할 가능성이 높으며 수렴성은 그에 따라 매우 낮아질 가능성이 있다.

이 점에서 협력적 거버넌스의 조장적 리더십의 기능을 이론적으로 확장할 수 있는 가능성이 발견된다. 교류기억체계가 지식네트워크와 사회적 네트워크의 결합임을 고려할 때, 조장적 리더의 순기능적 역할은 참여자들 간 사회적 네트워크의 관리를 통해 교류기억체계의 수렴성을 높이는 데에 있다. 이는 이익을 둘러싼 정치적 갈등 뿐 아니라 전문영역과 지식에 대한 권위를 둘러싼 갈등을 조정함으로써 집단 학습을 촉진하는 조장적 리더의 역량을 이론적으로 고려해야 함을 의미한다.

## IV. 협력적 거버넌스의 공적 맥락을 통한 교류기억체계의 확장

협력적 거버넌스의 학습 과정을 교류기억체계의 고도화를 통한 성과 창출로 이해하려면 소집단을 대상으로 한 교류기억체계 논의가 지닌 맥락의 협소함을 넘어 공공부문의 특성을 고려하여 논의를 확장할 필요가 있다. 우선 협력적 거버넌스의 사회학습은 단순히 지식의 공유를 넘어 가치의 공유가 이루어지는 과정이다. 이때 가치를 단순한 선입관이나 부동의 철학적 가정이 아닌 협력 과정에서 소통가능한 지적 작업의 소산이라고 본다면, 구성원들 간 가치가 어떻게 협력적으로 학습되는가에 대한 설명이 필요하다. 이는 해석적 지식관과 의미론적 경계에 상응하는 문제이다. 또한 특정인의 가치체계는 결국 그가 처한 환경과 경험에 의해 형성되며, 그러한 경험들은 독특하다고 볼 때, 경험의 차이를 조정해가는 학습에 대한 논의 역시 필요하다. 이는 정치적 지식관과 실용적 경계에 상응하는 문제이다. 앞서 논의한 지식의 경계이론과 결합할 때 지식의 분업을 강조하는 교류기억체계는 아래서 제시하듯 가치와 경험의 공유를 강조하는 교류가치체계 및 교류경험체계로 확장될 수 있다.

### 1. 교류가치체계

지식의 경계이론에 따르면 혁신은 조직을 새로운 가치에 노출시키는데, 의미론적 경계로 인해 혁신은 장애물에 부딪힌다. 이는 협력적 거버넌스에서도 동일한 문제이다. 구성원들은 새로운 가치에 상호 노출되며, 동시에 그러한 노출로 인한 갈등이 문제해결을 위한 동력이라는 아이러니에 놓인다. 이러한 문제는 사회학습 중심의 협력적 거버넌스 학습 논의에서 주목하는 부분이기도 하다.

협력적 거버넌스에서 모든 구성원들이 동일한 가치에 동의할 것을 전제하는 것은 비현실

적이거나 불필요하다. 경험적으로 정치적 가치 간 갈등은 가치의 합의보다는 보통 선거와 같은 배타적 공공선택의 대상이거나(Chambers, 2003), 국가관료제의 권위적 조정의 대상이었다. 따라서 굳이 협력적 거버넌스가 공적 의사결정기제로서 활용되는 상황의 맥락이 중요하다. 그것은 바로 타자의 동의 없이는 자신의 가치가 실현될 수 없는 상황이라는 인식이 갈등 당사자들에게 공유되는 경우이다(Innes and Booher, 2010; Thomson and Perry, 2006). 의미론적 경계의 극복은 다른 관리적 기법보다 이러한 강한 상호성 상황에 대한 관련 당사자들의 진지한 고려가 출발점이다. 이 과정에서 중요한 것은 협력체가 직면한 문제와 관련된 핵심적인 모든 가치들을 고려했는가하는 포괄성(inclusiveness)이지 완전한 동의가 아니다. 가치의 주장(value claiming)과 가치의 창출(value creation)은 협력적 거버넌스에서 모순적이면서도 변증법적인 두 기능으로서(Lax and Sebenius, 1986; Thomson and Perry, 2006; Toma and Butera, 2009), 병존하여 작동해야 한다. 그렇기 때문에 이 과정에서 각 가치들의 고유성이 사라지는 것이 아니다.

이렇게 볼 때, 교류기억체계의 전문화/분산화 논리를 가치의 문제에도 적용하는 것이 도움이 된다. 우선 각 참여자들은 일차적으로 자신들의 특정 가치를 옹호하고 정교화하는 역할을 담당한다. 이러한 역할은 가치의 창출을 위해 다양한 가치의 주장이 우선 필요하며(Lax and Sebenius, 1986), 본인의 입장을 개선할 수 있는 최선의 참여자는 당사자라는 점에서(Pettit, 2010), 단순한 집단이기주의로 보기보다는 협력을 통한 가치 창출의 필요조건으로 보아야 한다. 둘째로 교류가치체계는 협력적 거버넌스 전체의 가치다양성을 담지하는 데 기여할 수 있다. 협력적 거버넌스를 완전한 동일화 과정으로 이해하지 않는 한, 하나의 이상적인 협력적 거버넌스는 해당 거버넌스를 정치적으로 정당화하는 데 필요한 복합적 가치들(Emerson and Nabatchi, 2015)을 누군가가 담지해주는 하나의 '가치연합'으로 관념화할 수 있다.<sup>4)</sup> 이는 협력적 거버넌스의 핵심적인 규범으로서 이른바 이익의 포괄성(inclusiveness)의 문제와 연결된다(Feldman and Khademian, 2007). 교류기억체계의 작동을 통해 각 구성원들의 전문성이 증진되고, 이를 통해 집단 전체의 성과가 개선되는 층위에 더하여, 교류가치체계는 다양한 가치들의 정교화 작업을 분업함과 동시에 해당 가치들의 연결성을 강화함으로써 '협력이 존재하지 않았다면 주장될 수 있었을 것으로 예상되는' 수준의 가치 주장보다 더 정교하고 폭넓게 가치 주장과 창출이 이루어지는 체계로 관념화된다.

4) 이는 자원 혹은 지식을 공유하여 부가 가치를 창출하기 위한 조직들 간의 전략적 제휴 개념과 같은 논리로 이해할 수 있다(Mowery, Oxley, and Silverman, 1996).

## 2. 교류경험체계

경험은 지식의 가장 근원적인 원천이다(Carlile, 2004). 특히 실용주의적 관점에서 지식이란 경험적 세계에서 작동하는 것이고, 자신의 경험에 부합해야만 유용하고 정당한 것으로 받아들여질 수 있다(Carlile, 2002: 442). 그런 점에서 경험에 부착되지 않은 지식이 공유될 경우, 그러한 지식은 쉽게 수용되지 않는다.

협력적 거버넌스 문헌에서도 경험이란 한 참여자와 다른 참여자를 인지적으로 그리고 정치적으로 구분하는 근본적인 경계선이다(Crona and Bodin, 2006; Feldman and Khademan, 2007; Scholz, Berardo, & Kile, 2008; Weible and Moore, 2010). 이런 관점에서 협력적 거버넌스 이론에서 말하는 공유된 이해란 협력체가 진행되는 동안 함께 한 경험에 입각하여, 기존하는 각자의 경험의 다양성 위에 얹혀진 가상적 구조물이라 볼 수 있다. 그것은 참여자들의 인지적 동일성을 의미하는 것이 아니라 기존의 다양한 경험들을 서로 양립가능한 것으로 위치짓는 하나의 구성적 내러티브인 것이다(Dodge, Ospina, and Foldy, 2005). 그리고 이 내러티브 내에서 각자의 이해(interest)는 '절충(negotiation)'을 넘어 호혜성을 확보한 대안이 창출되어야 실현된다(Thomson and Perry, 2006).

모든 협력적 거버넌스가 성공하는 것은 아닌 데서 보듯이 이러한 호혜적 대안을 창출하는 것이 언제나 가능한 것은 아니다. 여기에 대해서는 두 가지 관점을 고려할 수 있다. 우선 협력적 거버넌스가 공공영역에서 문제해결기제로서 차지하는 독특한 위치는 종종 '다른 기제들에 의해 해결될 수 없을 정도로 갈등이 심각한 경우 채택되는 마지막 수단'이라는 점이다(Innes and Booher, 2010). 즉 당사자들 간의 합의와 호혜적 대안의 창출 이외에 관료제에 의한 위계적 조정이나 법원에 의한 법적 조정으로는 실질적 해결도 불가능하고 정치적 정당성도 담지하지 못하는 상황에 놓였을 때 협력적 거버넌스가 가장 큰 기여를 할 수 있다는 것이다. 서로 다른 이해의 조정은 어떤 문제해결기제에 의해서도 어려운 일이다. 관료제에 의한 전형적인 위계적 의사결정은 당사자들의 동의 여부와 관계없이 서로 다른 이해를 단지 권위에 의해 '조정'함으로써 그것을 해결하는 반면, 협력적 거버넌스는 최소한 동의에 기반하여 호혜적 대안을 창출하고 서로 다른 이해를 '조화'시킬 방법을 찾음으로써 그것을 해결하려는 데에 그 차이가 있다. 둘째로 전통적 정책결정론에서 이해관계의 힘을 지나치게 강조하면서 사고(idea)의 힘을 과소평가했다는 Kingdon(2003)의 지적을 고려할 가치가 있다. Kingdon(2003: 125-127)은 사고의 중요성을 강조한 Keynes(1936)를 인용하면서,<sup>5)</sup> 이해관계를 극복할 수 있는 주장의 윤리적 정당성이나 논리적 질, 객관적 증거의 힘을 강조하였다. 집단학습을 통한 이해관계의 극

5) "I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas." (Keynes, 1936: 383; Kingdon, 2003: 125에서 재인용).

복 가능성을 긍정하는 협력적 거버넌스의 학습이론은 이러한 정책의사결정론의 논지와 그 맥을 같이 한다.

이러한 점들을 종합할 때, 교류기억체계 논리에 기반한 교류경험체계라는 개념은 협력적 거버넌스의 공유된 이해가 어떻게 구성되는지의 문제를 해결하는 하나의 길을 제시한다. 참여자들의 ‘공유된 인지모형’은 위에서 언급된 것 같은 비현실적인 경험의 균질화를 의미하는 것이 아니라 각기 독특한 경험들 간의 수용가능한 네트워크가 형성된다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 각자의 경험은 특유하며, 협력이라는 거버넌스 맥락에서 강력한 정치적 정당성을 담지하지만, 문제는 나만의 경험은 그 협소함으로 인해 애초에 협력적 거버넌스가 필요하게 된 과제를 풀 수 없다는 데 있다. 따라서 다른 경험과 그에 기인한 가치 및 지식이 필요한데, 이때 다른 참여자들이 제공하는 경험이 부가가치를 창출하는 근거가 된다. 이렇게 볼 때, 협력적 거버넌스에서 상호 이해와 학습이 발생한다는 것은 바로 이러한 서로 다른 경험들이 집단적으로 정합성을 갖춘 내러티브의 일부가 된다는 것을 의미한다. 이러한 내러티브는 동일한 뼈대를 갖추고도 서로 다른 부분이 강조되고, 심지어 의미가 사안에 따라, 시기에 따라 변조될 수도 있으나, 그것은 문제이기보다는 장점이다.<sup>6)</sup> 협력적 거버넌스의 내러티브는 경험의 동질화가 아니라 개별 경험의 다양성을 재료로 하여 통합적 내러티브라는 매개를 통해 정합성과 풍성함을 제고하는 기능을 하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>7)</sup> 이러한 이론화의 장점은 개인의 경험과 이해관계가 집단학습이라는 이름으로 균질화 혹은 매몰되는 것이 아니라, 그 서로다름을 오히려 부가가치 창출의 근거로 삼을 수 있다는 점이다.

요컨대 이렇게 공유된 경험의 구조를 우리는 교류경험체계라고 할 수 있다. 교류경험체계에서 개별 경험은 타 경험과의 연결을 통해 맥락성을 획득함으로써 교류기억체계에서의 지식처럼 보다 큰 내러티브의 틀에서 풍성해지고, 협력적 거버넌스 전체로는 다양한 경험들이 배제됨 없이 활용가능해진다.

6) 이런 관점에서 볼 때 정치적 타협이란 이익의 조정에 더하여 각 주체들이 합의의 결과에 대해 서로 다르면서도 상호배제적이지 않은 정당화 내러티브를 생산해낼 여지를 허락하는 공유된 경험의 창조라 할 수 있다.

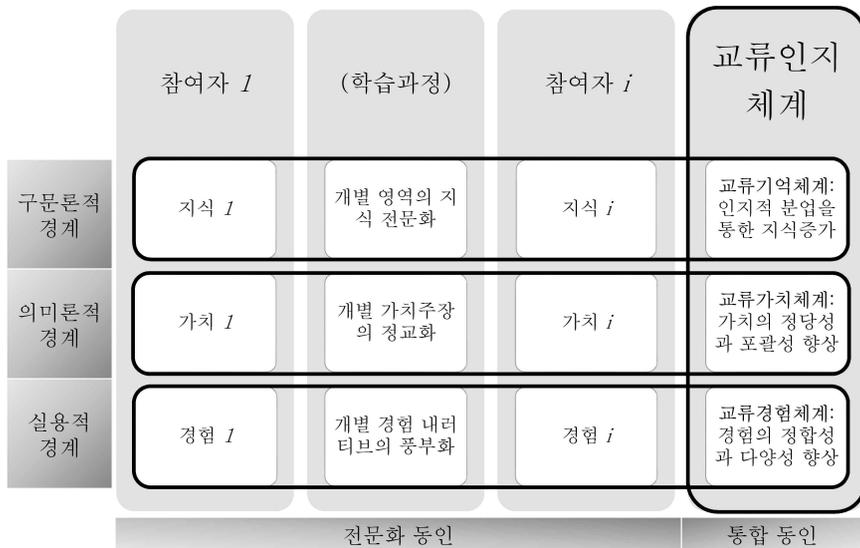
7) 실제로 협력적 거버넌스 참여자들 간 회고에서 경험의 내용과 입장은 상이하(김도희·하상근, 2013). 이는 누군가의 인식의 진위의 문제가 아니다.

## V. 교류인지체계이론

### 1. 교류인지체계 개념들

이제 앞서 논의를 종합하여 협력적 거버넌스에서 학습의 개념들로서 교류인지체계를 제시하면 다음과 같다. 앞서 지적했듯이 교류기억체계를 기본으로 한 학습이론은 지식, 가치, 그리고 경험의 다양성을 고려해야 하며, 전문화와 통합이라는 상반된 동인을 하나의 개념들에 담아야 한다. 우선 교류인지체계 개념요소들을 도식화한 것이 <그림 1>이다.

<그림 1> 교류인지체계 개념들



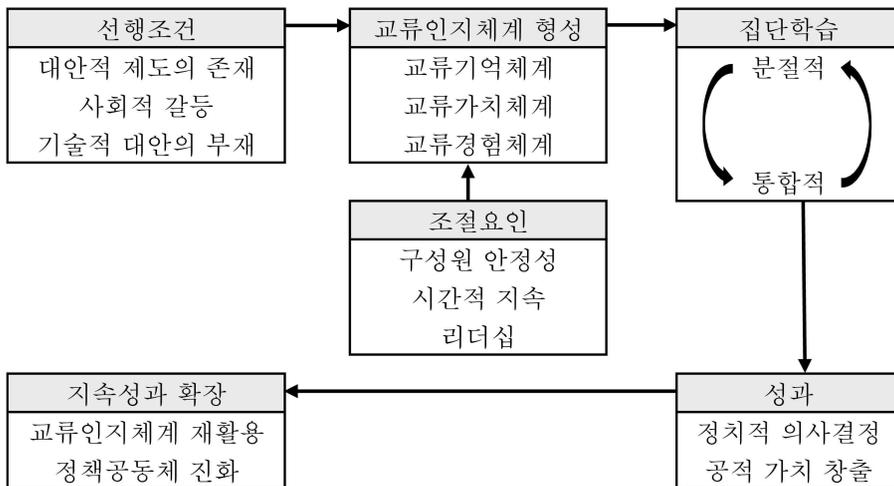
협력적 거버넌스의 참여자들은 개별 주체의 내부적인 지식, 가치, 경험 및 이에 기반하여 형성되는 집단 수준의 교류기억체계, 교류가치체계, 교류경험체계의 이중적 상호작용 구조를 통해 학습한다. 지식, 가치, 그리고 경험은 개인 수준에서 분리된 것이 아니라 개인의 일관된 인식체계를 구성하는 것과 같이, 교류기억체계, 교류가치체계, 교류경험체계는 각 개인의 인식 속에서 통합된 교류인지체계를 형성한다. 협력이 지속되는 동안 개인 참여자들의 인지구조에서는 경험과 가치, 그리고 지식의 상호작용이 두 가지 형태로 나타나는 것으로 개념화할 수 있다. 하나는 전문화 동인에 의해 개별 참여자들의 지식, 가치, 경험은 보다 전문화/정교화/풍부화된다. 그리고 이 과정에서 각 참여자 수준에서는 지식, 가치, 경험 간의 내부적 정합성도 증가하게 된다. 다른 하나는 그렇게 전문화/정교화/풍부화된 지식, 가치, 경험은 통합 동인에

따라 외부적 맥락성을 강화하게 된다. 즉 전문화/정교화/풍부화가 배타성을 강화하는 것이 아니라 교류기억체계, 교류가치체계, 교류경험체계를 통해 서로 다른 지식, 가치, 경험들 간 연결성을 강화하는 것이다. 요컨대 지식, 가치, 경험의 각 층위들은 타자들의 인식의 각 층위와 개별적으로 연결되어 교류기억체계, 교류가치체계, 교류경험체계를 형성함과 동시에, 개별 참여자의 인식 구조에서는 정합성이 강화된다. 결국 개인의 인식체계는 마치 매트릭스 조직 구조처럼 이중적 연결구조를 형성하는 것으로 개념화할 수 있다. 그리고 이러한 매트릭스 인지 구조의 총체를 교류인지체계라고 명명할 수 있다.

## 2. 공적 의사결정 기제로서 협력적 거버넌스의 집단학습이론

이러한 교류인지체계를 개념적 핵으로 두고 지금까지의 논의를 종합하여 협력적 거버넌스의 집단학습에 대한 이론을 구성하면 아래 <그림 2>와 같다. 교류인지체계가 이론적으로는 집단학습의 성과를 설명하는 주요한 요소이기는 하지만, 이를 기반으로 한 협력적 거버넌스 이론을 구성하기 위해서는 관료제 중심의 공공부문이 어떤 상황에서 집단학습 및 협력을 통한 의사결정을 요하는가, 그리고 그러한 집단학습의 과정은 민간부문에 비해 어떤 요인들에 의해 영향을 받는가, 마지막으로 이슈별로 참여자가 변화하는 공공부문에서 그러한 집단학습의 주체들 간에 과연 협력의 연속성이 가능한가의 문제를 검토해야 한다. 제시된 이론들은 협력적 거버넌스의 성과에 미치는 모든 영향요인들을 망라하려는 목적이 아니라 교류인지체계 형성의 선행요인, 과정, 그리고 효과에 초점을 둔 것이다. 여기서 논의되는 인과적 가능성들은 이론적 추론에 의거한 가설들로서 향후 경험적 연구를 인도하는 데에 초점이 있다.

<그림 2> 협력적 거버넌스에서 학습: 통합적 이론들



## 1) 선행조건들

우선 교류인지체계의 형성에 영향을 미치는 주요한 선행조건들을 검토하면 다음과 같다.<sup>8)</sup> 첫째, 공적 의사결정 제도로서 협력적 거버넌스는 관료제 및 시장이라는 다른 대안적인 제도와 경쟁하는 상황에 놓인다. 이러한 특성은 교류인지체계의 형성 및 지속에 영향을 미칠 가능성이 있다. 우선 협력적 거버넌스의 참여자들(관료 및 이해집단들)이 갈등 상황에서 합의보다는 단순히 관료제나 사법적 분쟁해결제도 같은 다른 대안을 선호하여 협의체에서 탈퇴하거나, 그러한 대안의 존재로 인해 참여의 동기가 낮을 경우, 교류인지체계의 질은 낮아질 것이다. 또한 참여자들이 이른바 최소한의 합의강령(least common denominator)만을 추구하는 경우처럼(Innes and Booher, 2010) 속의보다는 친사회적 합의 자체에 더 큰 가치를 둘 경우 비록 형식적으로는 합의가 도출되었다고 해도 교류인지체계의 형성과 관계없이 의사결정이 이루어질 수도 있다. 이러한 경우에는 협력적 거버넌스의 표면적 결과와 교류인지체계 작동 간의 경험적 관계는 약하게 나타날 것이다.

둘째, 앞서 지적하였듯이 협력을 통한 호혜적 대안의 창출 이외에는 다른 방안이 없는 공적 의사결정 상황에서는 협력적 거버넌스가 특별한 부가가치를 창출할 수 있는 상황이며(Innes and Booher, 2010), 이런 조건 하에서 교류인지체계의 질은 협력적 거버넌스의 성과에 직접적이고 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 참여자들 간에 협력과 대안 창출을 향한 충분한 유인이 존재하기 때문에 교류인지체계가 형성될 가능성이 높고, 협력 이외에 다른 의사결정기제가 존재하지 않기 때문에 교류인지체계와 협력적 거버넌스의 성과 간 주요 경쟁가설들은 자연스럽게 배제되는 상황이 조성된다.

셋째, 협력적 거버넌스가 갈등 해소를 위한 것이든, 가치의 창출을 위한 것이든, 의사결정의 대상이 되는 적절한 정책대안이 부재하는 경우도 교류인지체계의 형성을 촉진할 가능성이 있다. 예를 들어 ‘정책의 창’(Kingdon, 2003) 개념에서 암시하듯 적용 가능한 대안들이 사회에 이미 존재하여 대안들 간의 최선의, 혹은 신속한 선택만 필요하다면 관료제가 보다 효율적인 의사결정기제일 수 있다. 그러나 대안들을 처음부터 형성해야 하는 상황에서는 집단적인 지적 과업 수행이 선행되어야 한다는 점에서 교류인지체계의 질이 중요한 상황이 조성된다.

## 2) 조절요인들

교류인지체계는 지적 행위자(intelligent agent)들의 지식 관계망 뿐 아니라 사회적 관계망의 성격을 동시에 지니고 있기 때문에 사회적 관계에 영향을 미치는 다양한 조절요인들에 의

8) 협력적 거버넌스의 성공에 영향을 미치는 보다 일반적인 선행조건들에 대한 종합적 논의는 Thomson and Perry(2006) 및 Ansell and Gash(2008)를 참고할 수 있다.

해 그 성과가 달라질 수 있다. 첫째, 앞서 집단지식량과 관련하여 언급했듯이 구성원의 안정성은 교류인지체계 작동에 영향을 미칠 수 있다. 구성원의 변동은 지식의 분업에 기반한 교류기억체계에 가장 중대한 위협 중 하나이며 이는 교류기억체계가 고도화될수록 더 심각한 문제가 된다. 협력적 거버넌스에서 참여자들은 보통 자발적이며, 탈퇴의 권리가 보장된다(Connick, 2006). 따라서 인지적 분업의 일부를 담당했던 참여자의 탈퇴는 교류인지체계의 질 저하로 이어질 수 있다. 다만 참여자의 탈퇴는 교류인지체계의 교란 문제를 넘어 협력적 거버넌스의 정당성 상실로 이어지기 때문에 협력 자체가 중단될 가능성이 높다. 이 때 교류인지체계 역시 협력적 거버넌스의 중단과 함께 작동을 멈춘다. 그러나 경험적으로 성공적인 협력적 거버넌스에서는 보통 참여자들의 수와 다양성이 증가하는 경향을 보이며(김창수, 2012; Feldman and Khademian, 2007), 따라서 이러한 사례에서는 교류인지체계의 질이 평균적으로 높을 것으로 예측할 수 있다. 이때 이론적으로 흥미로운 부분은 어느 정도 규모의 협의체가 최적의 교류인지체계를 형성할 수 있는냐이다. 교류기억체계는 상대적으로 소규모 집단에서 잘 작동하지만(Brandon and Hollingshead, 2004), 교류가치체계와 교류경험체계의 성과는 상대적으로 큰 규모의 집단에서 개선될 가능성이 있다. 또한 규모가 큰 경우 비록 교류기억체계의 정확성과 수렴성이 하락할 가능성이 있지만, 대신 일부 참여자의 상실로 인한 체계 전체의 취약성을 가외적 행위자들의 존재를 통해 상쇄시킬 수 있다는 장점이 있다. 협력적 거버넌스의 적절한 참여자의 규모는 인지적 이론의 측면에서도 경험적 연구의 가치가 있다.

구성원의 안정성과 관련하여 실천적인 문제 가운데 하나는 주로 정부측 참여자들의 순환보직으로 인한 불안정성의 증가이다. 다만 순환보직은 교류인지체계에 오히려 긍정적으로 작용할 가능성도 있다. 교류기억체계에 대한 연구(Moreland, 1999)는 순환보직이 사회연결망을 확대시켜 메타지식 네트워크를 확장하는 기회를 제공함으로써 교류기억체계의 질 개선에 공헌할 수 있다고 보았다. 과도하게 짧은 주기의 순환보직은 교류인지체계에 부정적 영향을 미칠 것이나, 적절한 순환보직은 사회적 관계망의 확장을 통해 오히려 교류인지체계를 확대하는 요인으로 작용할 가능성도 있다는 점에서 경험적 연구의 대상이다.

둘째, 시간적 지속이다. 교류기억체계와 사회학습에 대한 선행연구에서 보듯이 교류인지체계의 형성에는 시간이 걸린다. 오랜 기간의 참여 요구로 인해 구성원의 안정성이 저하되는 문제는 앞서 논의하였으나, 구성원의 안정성을 가정하더라도 교류인지체계의 형성 자체가 상당한 시간을 요할 것이다. 이렇게 장기간으로 인한 정치적 비용은 협력적 거버넌스의 중대한 약점 중 하나이며, 그에 합당한 공적 가치가 기대될 때에만 활용가치가 있다는 주장의 근거가 된다(Innes and Booher, 2010). 더욱이 요구되는 협력의 기간보다 사회문제 변화의 주기가 짧을 경우 교류인지체계의 문제해결능력은 반감될 것이다.

셋째, 리더십의 역할이다. 앞서 논의했듯이 리더의 적절한 역할은 교류기억체계의 정확성

과 수렴성을 증대시킴으로써 교류기억체계, 나아가 교류인지체계의 질에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 또한 리더는 참여자들 간의 단체 연수(Brody, 2003), 참여자들의 배경과 전문성에 대한 뉴스레터 등의 정보공유(Moreland, 1999) 등 다양한 집단적 경험과 전문성 인식의 기회를 제공함으로써 교류인지체계의 형성에 걸리는 시간을 단축할 수 있다.

### 3) 성과

교류인지체계의 성과는 보다 즉각적인 성과와 파급효과로 나누어 볼 수 있다. 즉각적인 성과는 협력적 거버넌스의 목적인 합의된 정치적 의사결정과 그를 통한 공적 가치의 창출이다. 집단 의사결정 연구에서는 집단이 과업적 목적과 관계적 목적을 동시에 추구할 때 성과가 극대화됨에도 불구하고, 양자 간의 갈등 가능성으로 인해 어느 한 목적이 쉽게 무시되며, 이는 성과의 하락으로 나타남을 지적하였다(Postmes, Spears, & Cihangir, 2001). 이 두 가지 집단적 목적, 즉 과업적 목적과 관계적 목적 달성의 가능성은 교류인지체계의 작동을 통해 동시에 증대될 수 있다. 교류기억체계는 주로 과업적 목적의 달성에 기여할 수 있는 지식의 전문성 및 집단지식량의 증가를 제공하며, 교류가치체계와 교류경험체계는 과업적 목적의 달성 뿐 아니라 주로 관계적 목적의 달성에 공헌할 수 있는 공통된 가치와 경험의 기반을 제공한다. 요컨대 교류인지체계의 개념을 통해 협력적 거버넌스에서 과업적 목적과 관계적 목적의 달성을 동시에 설명할 수 있는 가능성을 확보할 수 있다.

다음으로 이론적으로 교류인지체계의 지속성과 파급효과에 주목할 가치가 있다. 기존의 연구들은 전형적으로 협력적 거버넌스를 주로 일회적인 사례로 보고 연구의 범위를 한정하였다. 그러나 이러한 협력 관계가 지속될 가능성은 이론적·경험적으로 검토할 가치가 있다. 예를 들어 정책옹호연합모형(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999)이 함축하는 바는 정책지향에 따라 일종의 교류인지체계를 형성한 참여자들이 지속적인 협력관계를 유지한다는 것이다. 경험적으로 특정 정책영역에서 활동하는 지도적 집단들은 정책공동체를 형성하며, 이들은 서로 다른 협력적 거버넌스에 중첩적으로 활동할 가능성이 높다. 정책옹호연합모형에서 강조하는 옹호 연합 내의 정책학습(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999)의 관념은 이런 점에서 보면 해당 옹호 연합 내 교류인지체계의 지속으로 나타나는 결과로 이해할 수 있다.<sup>9)</sup> 그러하다면 하나의 사례를 통해 성공적으로 구축된 교류인지체계는 해당 구성원들의 지속적 상호작용을 통해 유지되고 심지어 고도화될 가능성이 높으며, 이를 통해 향후 다른 협력적 거버넌스에서 재활용될 가능성이 있다고 볼 수 있다. 이러한 재활용은 해당 참여자들의 재참여를 통해서도 가능하지만

9) 이 논문에서 제시하는 교류인지체계의 설명력은 정책옹호연합 내에서 연합 간 문제로 확장될수록 저하될 가능성이 높다. 어떤 기제에 의해 정책옹호연합 간에도 교류인지체계가 성립될 수 있을 것인지는 흥미로운 연구 주제가 될 수 있다.

교류인지체계의 메타지식(누가 무엇을 아는지, 누가 어떤 가치를 추구하는지, 누가 어떤 경험을 보유하고 있는지) 네트워크를 확장하는 방식으로 이루어질 수 있다. 이 경우 교류인지체계의 성과는 후속 협력의 성과까지 포함하는 것으로 보아야 한다. 협력적 거버넌스의 학습이론은 향후 경험적 연구가 협력적 거버넌스의 성과를 보다 동시에 파악할 것을 요청한다.

#### 4) 소결

궁극적으로 협력적 거버넌스에서 학습이란 이러한 교류인지체계의 형성과 기능을 통한 공유된 경험과 이해의 구축, 이를 통한 부가가치 창출이 가능한 대안의 설계 및 정치적 정당성의 확보, 그리고 궁극적으로 합의 및 공적 가치 창출이라고 정의할 수 있다. 또한 구성원들 간에 한 번 형성된 교류기억체계가 과업이 변경될 경우에도 긍정적 효과를 낳는다는 연구로 볼 때 (Lewis et al., 2005), 교류인지체계의 가능성을 단일 사례로 한정하기보다 정책공동체 형성의 차원에서 이론적 확장을 시도할 수 있다. 요컨대 이 논문에서 제시하는 협력적 거버넌스에서 학습이론은 교류인지체계의 형성요인, 형성과정과 작동, 그리고 결과에 대한 설명논리의 총체이다.

이러한 이론적 시도는 메타이론적 관점에서 보자면 다원주의적인 민주적 재생이론(Dryzek and Dunleavy, 2009), 즉 기본적으로 정치이론적 관점에서 주로 이해되어 온 협력적 거버넌스에 사회심리학 및 관리이론적 관점으로부터 기능주의적 요소를 더한 것이다. 특히 교류기억체계는 후자, 교류가치체계와 교류경험체계 개념은 전자로부터 주로 파생되어 나온다. 따라서 교류인지체계라는 개념 전체는 민주적 정치이론과 기능주의적 관리이론을 아우르는 시도이다. 다만 이러한 시도는 기존의 정치이론적 색채를 약화시키고, 따라서 정치적 갈등상황이나 협력이라는 표피 이면에 작동하는 권력에 대한 이론적 과소평가로 귀결될 가능성이 있다. 협력 과정에서도 권력은 제도적 배열, 학습 과정에서 정보와 발언의 주도권, 그리고 정당성 주장 등을 통해 불평등하게 작용할 여지가 있으며(O'Toole and Meier, 2004; Purdy, 2012), 열위의 행위자들로서는 교류인지체계에 편입되는 것 자체가 이러한 권력적 불균형을 재생산하는 셈이 될 수 있다. 이 논문의 목적상 이러한 문제를 본격적으로 다루지는 못하나, 정치집단 내 혹은 정치집단 간 학습을 다루는 이론에는 기본적으로 문제의 합리적 해결이라는 근대 이성적 프로젝트의 편향(Habermas, 1981)이 내재될 수 있음을 인식하고, Weber가 지적한 합의불가능한 가치들의 존재 문제(Tijsterman and Overeem, 2008)나 Mouffe(1993)가 지적한 투쟁으로서 정치의 문제를 지속적으로 다루어나갈 필요가 있음을 이 논문에서 제시하는 이론틀의 한계로 지적할 수 있다.<sup>10)</sup>

10) 다만 이 논문 역시 예를 들어 교류가치체계를 다양한 가치 주장들 간의 전문화와 통합의 이중적 과정으

## VI. 결론

이 논문에서는 협력적 거버넌스는 기존하는 관료적 분업체계에 의존하지 않으며, 참여자들이 보유한 선호와 지식이 다양하고, 성과의 핵심이 집단학습에 있다는 점에 착안하여 협력적 거버넌스를 집단학습 관점에서 이해할 때 의미있는 이론적 확장을 꾀할 수 있음을 주장하였다. 그리고 이러한 특징을 지닌 집단의 학습과 성과를 설명하는 이론 가운데 하나로 사회심리학적 집단학습 분야에서 발전한 교류기억체계이론을 기초로 하여 지식, 가치, 경험을 통합하는 교류인지체계를 협력적 거버넌스에서 학습을 분석하기 위한 기초적 개념으로 제시하고, 이를 둘러싼 보다 광범위한 이론들을 제시하면서 향후 경험적 연구를 위한 다양한 이론적 논점들을 논의하였다.

이 논문은 학습이 이루어지는 맥락으로서 협력적 거버넌스를 명시적으로 고려하였으나, 교류인지체계는 협력적 거버넌스 뿐 아니라 관료제 내에서도 제도적 분업이 부재하는 태스크포스나 위원회와 같은 임시조직의 구성과 학습 분석에도 적용될 수 있다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 정책공동체의 학습에도 수정 적용이 가능하다. 기존에 처방된 분업체계가 존재하지 않고, 각 참여자들이 고유의 전문 영역이 있으며, 문제 풀이에 있어서 지식과 가치, 경험의 다양성이 존재하는 경우, 관료제에서도 교류인지체계는 집단학습의 묘사 및 해당 집단의 성과를 설명할 수 있는 주요한 변수로 다루어질 수 있다.

이 논문에서 제시한 이론적 기초는 협력적 거버넌스에서 학습을 설명하기 위한 미시적 설명이다. 이 논문이 공헌하고자 한 부분은 집단 수준에 초점을 두고 하나의 협력적 거버넌스에서 참여자들이 실제로 어떻게 집단적으로 학습하는지를 분석할 수 있고, 그러한 학습과 성과의 논리적 관계를 제공할 수 있는 이론적 기초를 제시하는 것이었다. 향후 경험적 연구들은 협력적 거버넌스 사례에서 교류인지체계의 형성과 발달 과정에 초점을 둘 수도 있고, 그것이 성과와 어떻게 관련되는지에 대해 앞서 제시한 가설들의 경험적 검증을 수행할 수도 있을 것이다. 또한 교류인지체계의 각 요소들을 측정하는 방법에 대한 연구도 수행될 수 있다. 마지막으로 교류인지체계의 형성과 발달을 촉진시킬 수 있는 제도 혹은 리더십에 대한 경험적 연구를 통해 협력적 거버넌스의 성과를 증진시킬 수 있는 처방적 이론의 발전을 기할 수 있을 것이다. 이러한 작업을 통해 제도 중심의 접근이 강했던 협력적 거버넌스 연구에 행태 중심 접근을 보완하고, 분석단위의 미시화를 통한 방법론적 확장도 기대할 수 있을 것이다.

로 봄으로써 가치의 다양성을 폐기하지 않고, 통합에 지나친 강조를 두는 기존의 사회학습이론의 편향을 부분적으로 극복하고자 시도하였다.

## 참고 문헌

- 구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석. 「지방정부연구」. 17-3. 23-46.
- 금홍섭. (2013). 정책과정에서의 지역 NGO 와 지방정부 간 협력적 거버넌스 관계 구축에 관한 연구: NGO 활동가와 공무원 간 인식차이를 중심으로. 「사회과학연구」. 22. 40-65.
- 기정훈. (2014). 통일시대 대비 남북한 표준 통일 방안 연구: 협력적 거버넌스 모형을 기반으로. 「국가정책 연구」. 28-3. 149-179.
- 김경희·야스모토 아츠코·이연택. (2016). 관광 커뮤니티 비즈니스 정책의 협력적 거버넌스 형성 영향요인-관광두레사업을 대상으로. 「관광학연구」. 40-6. 11-30.
- 김길수. (2017). 협력적 거버넌스 형성의 실패 사례 연구-삼성의 새만금 투자 철회를 중심으로. 「한국자치 행정학보」. 31-1. 1-24.
- 김도희·하상근. (2013). 울산광역시 남구 민관협력거버넌스의 추진실태분석에 따른 성공요인과 정책적 효과분석. 「지방정부연구」. 17-3. 93-123.
- 김명주·안경섭. (2018). 협력적 거버넌스가 경제활성화에 미치는 영향에 대한 이해관계자 인식 분석. 「한국사회와 행정연구」. 29-1. 83-118.
- 김민희. (2016). 교육지원청 업무 협업체계에 대한 탐색적 연구. 「한국자치행정학보」. 30-4. 77-94.
- 김용민. (2010). 지역사회의 협력거버넌스구축 방안에 관한 연구-정읍시 방사선연구원을 중심으로. 「한국 사회」. 11-1. 133-161.
- 김이수. (2014). 협력적 관리구조와 조직성과간의 관계에 대한 사회적 자본의 조절효과 분석-자원봉사조직을 중심으로. 「한국자치행정학보」. 28-1. 199-231.
- 김정인·오영균. (2014). 산업인력양성에 관한 부처 간 협업 인식. 「한국행정논집」. 26-3. 553-575.
- 김창수. (2012). 도시마을 창조전략: 부산광역시 감천문화마을 재생사례를 중심으로. 「한국비교정부학」. 16-1. 221-246.
- 문영규·서승현. (2009). 복잡계 구조 하의 거버넌스 협력체 구축 방안. 「한국공공관리학보」. 23-3. 121-144.
- 박정호. (2016). 개인의 협업태도에 대한 탐색적 연구: 협업경험 및 공공봉사동기를 중심으로. 「한국인사 행정학회보」. 15-4. 141-169.
- 배재현·이명석. (2010). 미국의 재난대응과 협력적 거버넌스. 「정책분석평가학회보」. 20-1. 189-216.
- 서휘석·김길곤. (2015). 협력적 거버넌스 구축 과정에 관한 연구-완주군 로컬푸드를 중심으로. 「한국자치 행정학보」. 29-2. 45-67.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017). 「신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서」.
- 오철호·고숙희. (2012). 협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 22-4. 27-49.
- 유낙근·이원섭. (2012). 남강물 부산공급 갈등관리를 위한 협력적 거버넌스 탐색. 「지방정부연구」. 16-3. 273-290.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화. 「한국행정학보」. 36-4. 321-338.

- 이명석·배재현·양세진. (2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할-사회적 기업 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 18-4. 145-172.
- 이인원. (2012). 협력거버넌스 형성의 미시적 이해-정식모형(formal model)의 관점에서 바라본 지역 협력 거버넌스의 성립조건. 「한국정책학회보」. 21-4. 53-85.
- 정문기. (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. 「한국행정학회보」. 43-3. 229-250.
- 정용찬·하운상. (2019). 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구. 「한국행정학회보」. 53-1. 31-63.
- 조철주·장명준. (2011). 공공정책의 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 모형 연구. 「도시행정학회보」. 24-2. 23-47.
- 주재복. (2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석. 「한국정책연구」. 13-3. 355-374.
- 최문형·김인제·정문기. (2015). 주거환경관리사업에서의 협력적 거버넌스. 「한국지방자치학회보」. 27-4. 179-208.
- 하미승·전영상. (2007). 협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석. 「한국행정연구」. 16-1. 1-38.
- 한상우. (2017). 협력적 거버넌스 관점에서의 자치구역 통합과정 분석: 청주시 사례를 중심으로. 「국가정책연구」. 31-1. 107-126.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18: 543-71.
- Argote, L. (2013). *Organizational Learning: Creating, Retaining and Transferring Knowledge* (2<sup>nd</sup> ed). New York, NY: Springer.
- Austin, J. R. (2003). Transactive Memory in Organizational Groups: The Effects of Content, Consensus, Specialization, and Accuracy on Group Performance. *Journal of Applied Psychology*. 88-5. 866-878.
- Bachrach, D. G., Lewis, K., Kim, Y., Patel, P. C., Champion, M. C., & Thatcher, S. (2019). Transactive Memory Systems in Context: A Meta-Analytic Examination of Contextual Factors in Transactive Memory Systems Development and Team Performance. *Journal of Applied Psychology*. 104-3. 464-493.
- Berardo, R. (2014). Bridging and Bonding Capital in Two-Mode Collaboration Networks. *Policy Studies Journal*. 42-2. 197-225.
- Brandon, D. P., & Hollingshead, A. B. (2004). Transactive Memory Systems in Organizations: Matching Tasks, Expertise, and People. *Organization Science*. 15-6. 633-644.
- Brody, S. D. (2003). Are We Learning to Make Better Plans? A Longitudinal Analysis of Plan Quality Associated with Natural Hazards. *Journal of Planning Education and Research*. 23-2. 191-201.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*. 73-1. 23-34.
- Carlile, P. R. (2002). A Pragmatic View of Knowledge and Boundaries: Boundary Objects in New Product Development. *Organization Science*. 13-4. 442-455.
- Carlile, P. R. (2004). Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing

- Knowledge Across Boundaries. *Organization Science*. 15-5. 555-568.
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*. 6-1. 307-326.
- Choi, T. & Robertson, P. J. (2014). Deliberation and Decision in Collaborative Governance: A Simulation of Approaches to Mitigate Power Imbalance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 24. 495-518.
- Connick, S. (2006). *The Sacramento Area Water Forum: A Case Study*. Working Paper 6. UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Crona, B., & Bodin, Ö. (2006). What You Know Is Who You Know? Communication Patterns Among Resource Users as a Prerequisite for Co-Management. *Ecology and society*. 11-2. 7.
- Dodge, J., Ospina, S. M., & Foldy, E. G. (2005). Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry. *Public Administration Review*. 65-3. 286-300.
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dryzek, J. S., & Dunleavy, P. (2009). *Theories of the Democratic State*. Palgrave Macmillan.
- Edmondson, A. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. *Administrative Science Quarterly*. 44-2. 350-383.
- Emerson, K., & Gerlak, A. K. (2014). Adaptation in Collaborative Governance Regimes. *Environmental Management*. 54-4. 768-781.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22-1. 1-29.
- Faraj, S., & Sproull, L. (2000). Coordinating Expertise in Software Development Teams. *Management Science*. 46-12. 1554-1568.
- Feldman, M. S., & Khademan, A. M. (2007). The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation. *Governance*. 20-2. 305-24.
- Futrell, R. (2003). Technical Adversarialism and Participatory Collaboration in the U.S. Chemical Weapons Disposal Program. *Science, Technology, and Human Values*. 28-4. 451-82.
- Gerlak, A. K., & Heikkila, T. (2011). Building a Theory of Learning in Collaboratives: Evidence from the Everglades Restoration Program. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 21-4. 619-44.
- Gino, F., Argote, L., Miron-Spektor, E., & Todorova, G. (2010). First, Get Your Feet Wet: The Effects of Learning from Direct and Indirect Experience on Team Creativity. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 111-2. 102-115.
- Gray, B. (1997). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Habermas, J. (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*. 서규환 외 역. (1995). 소통행위이론. 의암출판.
- Heavey, C., & Simsek, Z. (2015). Transactive Memory Systems and Firm Performance: An Upper Echelons Perspective. *Organization Science*. 26-4. 941-959.
- Hollingshead, A. B. (1998). Retrieval Processes in Transactive Memory Systems. *Journal of Personality and Social Psychology*. 74-3. 659.-671.
- Hollingshead, A. B., & Fraidin, S. N. (2003). Gender Stereotypes and Assumptions About Expertise in Transactive Memory. *Journal of Experimental Social Psychology*. 39-4. 355-363.
- Hong, L., & Page, S. E. (2004). Groups of Diverse Problem Solvers Can Outperform Groups of High-Ability Problem Solvers. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 101-46. 16385-16389.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York, NY: Routledge.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. NY: Routledge.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York: Harcourt Brace.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed). New York, NY: Longman.
- Klimoski, R., & Mohammed, S. (1994). Team Mental Model: Construct or Metaphor?. *Journal of Management*. 20-2. 403-437.
- Kotlarsky, J., Van den Hooff, B., & Houtman, L. (2015). Are We on the Same Page? Knowledge Boundaries and Transactive Memory System Development in Cross-Functional Teams. *Communication Research*. 42-3. 319-344.
- Lax, D. A., & Sebenius, J. K. (1986). Interests: The Measure of Negotiation. *Negotiation Journal*. 2-1. 73-92.
- Lewis, K. (2004). Knowledge and Performance in Knowledge-Worker Teams: A Longitudinal Study of Transactive Memory Systems. *Management Science*. 50-11. 1519-1533.
- Lewis, K., Lange, D., & Gillis, L. (2005). Transactive Memory Systems, Learning, and Learning Transfer. *Organization Science*. 16-6. 581-598.
- Liang, D. W., Moreland, R., & Argote, L. (1995). Group Versus Individual Training and Group Performance: The Mediating Role of Transactive Memory. *Personality and Social Psychology Bulletin*. 21-4. 384-393.
- Moreland, R. L. (1999). Transactive Memory: Learning Who Knows What in Work Groups and Organizations. In L. L. Thompson, J. M. Levine, & D. M. Messnick (Eds.) *Shared Cognition in Organizations: The Management of Knowledge*. 3-31. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Moreland, R. L., & Myaskovsky, L. (2000). Exploring the Performance Benefits of Group Training: Transactive Memory or Improved Communication?. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 82-1. 117-133.

- Mouffe, C. (1993). *The Return of the Political*. Verso.
- Mowery, D. C., Oxley, J. E., & Silverman, B. S. (1996). Strategic Alliances and Interfirm Knowledge Transfer. *Strategic Management Journal*. 17-S2. 77-91.
- Newig, J., & Fritsch, O. (2009). Environmental Governance: Participatory, Multi-Level-and Effective?. *Environmental Policy and Governance*. 19-3. 197-214.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*. 5-1. 14-37.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2004). Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. *Public Administration Review*. 64-6. 681-693.
- Pettit, P. N. (2010). Varieties of Public Representation. In I. Shapiro, S.C. Stokes, E.J. Wood, & A.S. Kirshner (Eds.) *Political Representation*. 61-89. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Postmes, T., Spears, R., & Cihangir, S. (2001). Quality of Decision Making and Group Norms. *Journal of Personality and Social Psychology*. 80-6. 918-30.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 61-4. 414-423.
- Purdy, J. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*. 72-3. 409-417.
- Robertson, P. J. & Choi, T. (2011). Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction. *Public Management Review*. 14-1. 83-103.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. 117-166. Boulder, CO: Westview Press.
- Scholz, J. T., Berardo, R., & Kile, B. (2008). Do Networks Solve Collective Action Problems? Credibility, Search, and Collaboration. *The Journal of Politics*. 70-2. 393-406.
- Stasser, G., & Titus, W. (1987). Effects of Information Load and Percentage of Shared Information on the Dissemination of Unshared Information During Group Discussion. *Journal of Personality and Social Psychology*. 53-1. 81-93.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. 66. 20-32.
- Tijsterman, S. P., & Overeem, P. (2008). Escaping the Iron Cage: Weber and Hegel on Bureaucracy and Freedom. *Administrative Theory & Praxis*. 30-1. 71-91.
- Toma, C., & Butera, F. (2009). Hidden Profiles and Concealed Information: Strategic Information Sharing and Use in Group Decision Making. *Personality and Social Psychology Bulletin*. 35-6. 793-806.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*. 68-2. 334-349.
- Wegner, D. M. (1987). Transactive Memory: A Contemporary Analysis of the Group Mind. In B. Mullen B. & G.R. Goethals (Eds.) *Theories of Group Behavior*. 185-208. New York, NY: Springer.

- Weible, C. M., & Moore, R. H. (2010). Analytics and Beliefs: Competing Explanations for Defining Problems and Choosing Allies and Opponents in Collaborative Environmental Management. *Public Administration Review*, 70-5, 756-766.
- Weick, K. E., & Roberts, K. H. (1993). Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks. *Administrative Science Quarterly*, 38-3, 357-381.

## A Theoretical Framework for Collective Learning in Collaborative Governance: The Role of Transactive Cognition System

Choi, Taehyon

The purpose of this article is to propose a theoretical framework for collective learning in collaborative governance. We first discussed characteristics of collaborative governance as a mechanism of group learning. We then applied and revised the transactive memory system theory as the behavioral basis for group learning in the context of collaborative governance. Facing the theoretical challenge that learning in collaborative governance must deal with the two contrasting forces of specialization and integration of knowledge, we applied the three knowledge boundary theory that includes syntactic, semantic, and pragmatic boundaries, and then expanded transactive memory system to transactive value system and to transactive experience system. We named the comprehensive framework as transactive cognition system and proceeded to discuss preconditions, moderating factors, and outcomes of a transactive cognition system in collaborative governance. Finally we suggested that the theoretical framework can also be applied to learning in ad-hoc committee and policy advocacy coalitions.

[Key Words: collaborative governance, transactive memory system, group learning, transactive cognition system]